Deutscher Bundestag
11. Wahlperiode

Drucksache 11/4958

17. 07. 89

Sachgebiet 26

Gesetzentwurf

des Bundesrates

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Asylverfahrensgesetzes

A. Zielsetzung

Das Asylverfahrensgesetz vom 16. Juli 1982 hat sich in der Praxis als nicht ausreichend erwiesen, die Asylverfahren so zügig wie geboten durchzuführen und abzuschließen, um diejenigen Asylbewerber zur alsbaldigen Ausreise veranlassen zu können, die ihren Asylantrag aus asylfremden Gründen stellen.

B. Lösung

Der Gesetzentwurf schlägt daher einige Verfahrensvorschriften vor, um Mißbräuchen des Asylrechts weiter begegnen zu können.

C. Alternativen

keine

D. Kosten

keine

Bundesrepublik Deutschland
Der Bundeskanzler
121 (132) — 200 23 — As 21/89

Bonn, den 17. Juli 1989

An den Präsidenten
des Deutschen Bundestages

Hiermit übersende ich gemäß Artikel 76 Abs. 3 des Grundgesetzes den vom Bundesrat in seiner 599. Sitzung am 21. April 1989 beschlossenen Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Asylverfahrensgesetzes mit Begründung (Anlage 1) und Vorblatt.

Ich bitte, die Beschlußfassung des Deutschen Bundestages herbeizuführen.

Federführend ist der Bundesminister des Innern.

Die Auffassung der Bundesregierung zu dem Gesetzentwurf ist in der als Anlage 2 beigefügten Stellungnahme dargelegt.

Kohl

Anlage 1

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Asylverfahrensgesetzes

Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1

Änderung des Asylverfahrensgesetzes

Das Asylverfahrensgesetz vom 16. Juli 1982 (BGBl. I S. 946), zuletzt geändert durch Gesetz vom 20. Dezember 1988 (BGBl. I S. 2362), wird wie folgt geändert:

1. § 7 Abs. 2 wird wie folgt gefaßt:

   „(2) Ein Asylantrag ist unbeachtlich,

   1. wenn der Ausländer den Asylantrag nicht innerhalb von zwei Wochen nach seiner Einreise in den Geltungsbereich dieses Gesetzes stellt, es sei denn, daß der Ausländer aus zwingenden Gründen gehindert war, die Frist einzuhalten,

   2. wenn offensichtlich ist, daß der Ausländer bereits in einem anderen Staat vor politischer Verfolgung sicher war (§ 2)."

2. § 8 Abs. 5 Satz 1 wird wie folgt gefaßt:

   „Die Ausländerbehörde leitet den Asylantrag unverzüglich dem Bundesamt zu, es sei denn, daß dieser unbeachtlich ist (§ 7 Abs. 2 und 3, § 14 Abs. 1) oder von der Ausländerbehörde nach § 11 Abs. 1 behandelt wird."

3. § 9 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 wird wie folgt gefaßt:

   „2. wenn offensichtlich ist, daß er sich vor seiner Einreise in den Geltungsbereich dieses Gesetzes länger als drei Monate in einem Mitgliedstaat der Europäischen Gemeinschaften, in Österreich, der Schweiz, Schweden, Norwegen, Finnland, den Vereinigten Staaten von Amerika, Kanada, Japan, Israel, Australien oder Neuseeland aufgehalten hat, es sei denn, der Ausländer macht glaubhaft, daß er dort, obwohl er ein Asylbegehren geltend gemacht hat, eine Abschiebung in einen anderen Staat zu befürchten hat, in dem ihm politische Verfolgung droht, oder".

4. § 10 Abs. 3 wird wie folgt geändert:

   a) Satz 7 wird wie folgt gefaßt:

   „Die Abschiebung wird in den Fällen des § 7 Abs. 2 und 3 bis zum Ablauf der in Satz 3 bestimmten Frist und bei Antragstellung bis zur unanfechtbaren Entscheidung ausgesetzt."

   b) Folgender Satz 8 wird angefügt:

   „Die Beschwerde gegen die Entscheidung des Verwaltungsgerichts über den Antrag nach § 80 Abs. 5 der Verwaltungsgerichtsordnung ist ausgeschlossen."

5. § 11 erhält folgende Fassung:

   „§ 11
   Verfahren bei offensichtlich unbegründetem Asylantrag

   (1) Die Ausländerbehörde soll entscheiden, ob der Asylantrag offensichtlich unbegründet ist. Hält sie den Asylantrag für offensichtlich unbegründet, leitet sie diesen nicht an das Bundesamt weiter. In diesem Falle gilt § 10 entsprechend.

   (2) Hat das Bundesamt einen Asylantrag als offensichtlich unbegründet abgelehnt, ist der Ausländer zur unverzüglichen Ausreise verpflichtet, wenn er nicht im Besitz einer Aufenthaltserlaubnis oder Aufenthaltsberechtigung ist oder wenn ihm nicht ungeachtet der Entscheidung über seinen Asylantrag der Aufenthalt im Geltungsbereich dieses Gesetzes ermöglicht wird.

   (3) Ein Asylantrag ist insbesondere offensichtlich unbegründet, wenn nach den Umständen des Einzelfalles offensichtlich ist, daß sich der Ausländer nur aus wirtschaftlichen Gründen oder um einer allgemeinen Notsituation oder einer kriegerischen Auseinandersetzung zu entgehen, im Geltungsbereich dieses Gesetzes aufhält.

   (4) Im Falle des Absatzes 2 ist § 10 Abs. 2 und 3 anzuwenden. Wird dem Antrag nach § 80 Abs. 5 der Verwaltungsgerichtsordnung entsprochen, endet die Ausreisefrist einen Monat nach Eintritt der Unanfechtbarkeit der Ablehnung des Asylantrages."

6. Nach § 31 wird folgender § 31a eingefügt:

   „§ 31a
   Zurückweisung verspäteten Vorbringens

   (1) Der Vorsitzende oder ein von ihm bestimmter Richter kann einem Beteiligten eine Frist setzen

   1. zur Angabe der Tatsachen, die nach Auffassung eines Beteiligten bei der Entscheidung berücksichtigt werden müssen,

   2. zur Ergänzung der Angaben über bestimmte klärungsbedürftige Vorgänge oder

   3. zur Bezeichnung von Beweismitteln oder zur Vorlage von Urkunden oder anderen Unterlagen, die sich auf bestimmte klärungsbedürftige Vorgänge beziehen und zu deren Vorlage der Beteiligte verpflichtet ist.

   Das Gericht kann Erklärungen und Beweismittel, die erst nach Ablauf der nach Satz 1 gesetzten Frist vorgebracht werden, zurückweisen und ohne weitere Ermittlungen entscheiden, wenn

1. ihre Zulassung nach der freien Überzeugung des Gerichts die Erledigung des Rechtsstreits verzögern würde,
2. der Beteiligte die Verspätung nicht genügend entschuldigt und
3. der Beteiligte über die Folgen einer Fristversäumung belehrt worden ist.

Der Entschuldigungsgrund ist auf Verlangen des Gerichts glaubhaft zu machen. Satz 2 gilt nicht, wenn es mit geringem Aufwand möglich ist, den Sachverhalt auch ohne Mitwirkung des Beteiligten zu ermitteln.

(2) Neue Erklärungen und Beweismittel, die im ersten Rechtszug entgegen einer nach Absatz 1 gesetzten Frist nicht vorgebracht worden sind, sind im Berufungsverfahren nur zuzulassen, wenn nach der freien Überzeugung des Gerichts ihre Zulassung die Erledigung des Rechtsstreits nicht verzögern würde oder wenn der Beteiligte die Verspätung genügend entschuldigt. Der Entschuldigungsgrund ist auf Verlangen des Gerichts glaubhaft zu machen. Satz 1 gilt nicht, wenn der Beteiligte im ersten Rechtszug über die Folgen einer Fristversäumung nicht nach Absatz 1 Satz 2 Nr. 3 belehrt worden ist oder wenn es mit geringem Aufwand möglich ist, den Sachverhalt auch ohne Mitwirkung der Beteiligten zu ermitteln. Erklärungen und Beweismittel, die das Gericht des ersten Rechtszuges zu Recht zurückgewiesen hat, bleiben auch im Berufungsverfahren ausgeschlossen.

(3) Für das Revisionsverfahren gilt Absatz 2 Satz 4 über den Ausschluß zurückgewiesener Erklärungen und Beweismittel entsprechend."

Artikel 2

Übergangsvorschrift

Die Zulässigkeit der Beschwerde im Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes bei unbeachtlichen oder offensichtlich unbegründeten Asylanträgen richtet sich nach bisher geltendem Recht, wenn die Entscheidung vor Inkrafttreten des Gesetzes verkündet oder von Amts wegen anstelle einer Verkündung zugestellt worden ist.

Artikel 3

Berlin-Klausel

Dieses Gesetz gilt nach Maßgabe des § 13 Abs. 1 des Dritten Überleitungsgesetzes auch im Land Berlin.

Artikel 4

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tage nach der Verkündung in Kraft.

Begründung

A. Allgemeines

Das Asylverfahrensgesetz vom 16. Juli 1982 (BGBl. I S. 946) ist bereits mehrfach, zuletzt durch das Gesetz zur Änderung asylverfahrensrechtlicher und ausländerrechtlicher Vorschriften vom 20. Dezember 1988 (BGBl. I S. 2362), geändert worden. Die Erfahrung der Praxis hat gezeigt, daß die Regelungen des Asylverfahrensgesetzes noch nicht ausreichen, die Asylverfahren so zügig wie geboten durchzuführen und abzuschließen, um diejenigen Asylbewerber zur alsbaldigen Ausreise veranlassen zu können, die ihren Asylantrag aus asylfremden Gründen stellen.

B. Zu den einzelnen Vorschriften

Zu Artikel 1

Artikel 1 enthält die erforderlichen Änderungen des Asylverfahrensgesetzes.

Zu Nummer 1 (§ 7)

Es ist zweckmäßig, eine Frist zu bestimmen, innerhalb derer der Ausländer nach der Einreise den Asylantrag zu stellen hat. Wer mit der Absicht der Beantragung von Asyl in den Geltungsbereich dieses Gesetzes einreist, muß dies innerhalb kürzester Frist tun, damit Klarheit über den Zweck seines Aufenthalts besteht. Es entspricht dem Wesen des Asyls ebenso wie der psychischen Situation des echten Flüchtlings, daß sich ein Ausländer, der Schutz vor politischer Verfolgung sucht, möglichst frühzeitig den Behörden als Schutzsuchender zu erkennen gibt. Da der politisch Verfolgte die Frist regelmäßig einhalten wird, ist es sachgerecht, verspätet gestellte Asylanträge als unbeachtlich zu behandeln.

Zu Nummer 2 (§ 8)

Folge der Neufassung des § 11 (siehe unten zu Nummer 5).

Zu Nummer 3 (§ 9)

In der bisherigen Fassung des § 9 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 ist dem Ausländer die Einreise zu verweigern, wenn offensichtlich ist, daß er sich vor seiner Einreise in den Geltungsbereich dieses Gesetzes länger als drei Monate in einem Mitgliedstaat der Europäischen Gemeinschaften, in Österreich, der Schweiz, Schweden oder Norwegen aufgehalten hat, es sei denn, der Ausländer macht glaubhaft, daß er dort, obwohl er ein Asylbegehren geltend gemacht hat, eine Abschiebung in einen Staat zu befürchten hat, in dem ihm politische Verfolgung droht. Die Regelvermutung für anderweitigen Verfolgungsschutz sollte auch auf andere Länder wie Finnland, die Vereinigten Staaten von Amerika, Kanada, Japan, Israel, Australien und Neuseeland ausgedehnt werden.

Zu Nummer 4 (§ 10)

a) *Zu Buchstabe a* (§ 10 Abs. 3 Satz 7)

Asylfolgeanträge können nicht gänzlich ausgeschlossen werden. Eine neue Verfolgungssituation im Herkunftsland kann durchaus zur Notwendigkeit der Gewährung von Verfolgungsschutz führen, so daß die Durchführung eines Folgeantragsverfahrens garantiert werden muß. Die Fälle, in denen sich Folgeantragsteller auf eine grundlegende Änderung der politischen Verhältnisse in ihrem Heimatland berufen, sind in der Praxis jedoch selten. Regelmäßig werden Folgeanträge unmittelbar nach rechtskräftigem Abschluß eines vorangegangenen Eilverfahrens, oftmals mit einer gleichzeitigen Klagerücknahme einhergehend, gestellt, um neuerlich den Instanzenzug mit dem garantierten Bleiberecht bis zur unanfechtbaren Entscheidung über den Folgeantrag zu erzwingen. In diesen Fällen ist bei unbeachtlichen Asylfolgeanträgen (§ 14 Abs. 1), um den Mißbrauch des Asylrechts zu unterbinden, der Ausschluß des Bleiberechts bis zur unanfechtbaren Entscheidung im Eilverfahren erforderlich. Es entspricht bereits jetzt der geltenden Rechtslage, daß der Asylbewerber das Klageverfahren bei Folgeanträgen von seinem Heimatland aus zu verfolgen hat.

b) *Zu Buchstabe b* (§ 10 Abs. 3 Satz 8)

Die Beschwerde im Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes bei unbeachtlichen und offensichtlich unbegründeten (§ 11 Abs. 2 AsylVfG i. V. m. der Neuregelung) Asylanträgen sollte ausgeschlossen werden.

Nach den bisherigen Erfahrungen mit offensichtlich unbegründeten Asylanträgen bedarf es dieses Rechtsmittels zur Gewährleistung eines wirksamen Rechtsschutzes nicht. Zwei voneinander unabhängige Stellen, Bundesamt und Verwaltungsgericht, haben die offensichtliche Unbegründetheit des Asylantrages angenommen. In diesem Rahmen ist den verfassungsrechtlichen Anforderungen entsprechend (BVerfGE 67, 43) eine Prüfung vorgenommen worden, die sich nicht mit einer bloßen Prognose zur voraussichtlichen Richtigkeit der Feststellung begnügt, sondern darüber hinaus die asylrechtsrelevanten Fragen erschöpfend geklärt hat. Die bisherige Praxis hat gezeigt, daß eine abweichende Sachentscheidung in der Beschwerdeinstanz nicht zu erwarten ist und das Be-

schwerdeverfahren die Verfahrensdauer nur unnötig verlängert.

Auch im Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes bei unbeachtlichen Asylanträgen bedarf es der Beschwerdemöglichkeit nicht. Zwischen der Einstufung eines Asylantrages als unbeachtlich einerseits und als offensichtlich unbegründet andererseits liegen keine so wesentlichen Unterschiede, daß sie in der prozeßrechtlichen Behandlung nicht gleichgestellt werden könnten. Zwar wird die Einordnung als unbeachtlich von der Ausländerbehörde und nicht vom Bundesamt vorgenommen. Die Fachkompetenz der Ausländerbehörde ist allerdings durch weitgehende ausländerbehördliche Konzentration in Asylangelegenheiten sowie verbesserte Entscheidungsgrundlagen und personelle Ausstattung erheblich gestärkt worden.

Im übrigen wäre eine unterschiedliche Ausgestaltung des Rechtsmittelzuges bei unbeachtlichen und offensichtlich unbegründeten Asylanträgen auch sachlich schwer verständlich.

Zu Nummer 5 (§ 11)

Nach der bisherigen Rechtslage müssen auch Asylanträge, die von Anfang an erkennbar aus asylfremden Gründen gestellt werden, dem Bundesamt zur Entscheidung zugewiesen werden. Durch Änderung des § 11 AsylVfG soll den Ausländerbehörden die Möglichkeit eröffnet werden, bei offensichtlich unbegründeten Asylanträgen unverzüglich aufenthaltsbeendende Maßnahmen einzuleiten.

Derzeit werden — mit steigender Tendenz — etwa 35 % der Asylanträge als offensichtlich unbegründet abgelehnt. Durch die Ausländerbehörden wäre eine schnellere und damit auch letztendlich humanere Entscheidung möglich. Zwar müßten die Länder hierzu personelle Aufstockungen vornehmen, würden auf der anderen Seite aber durch die Einsparung von Sozialhilfekosten entlastet.

Eine abschließende Entscheidung der Ausländerbehörden über offensichtlich unbegründete Asylanträge ist verfassungsrechtlich möglich. Die Ausländerbehörden sind auch in der Lage, die offensichtliche Unbegründetheit eines Asylantrages zu beurteilen. Die Länder haben inzwischen überwiegend zentrale Ausländerbehörden für die Asylantragstellung eingerichtet, die über entsprechende Sachkenntnis verfügen. Als Entscheidungsgrundlage können insbesondere die Lageberichte des Auswärtigen Amtes herangezogen werden, die den Ländern seit einiger Zeit regelmäßig zugehen.

Hält die Ausländerbehörde den Asylantrag nicht für offensichtlich unbegründet, bleibt es dem Bundesamt unbenommen, seinerseits den Asylantrag als offensichtlich unbegründet abzulehnen. Die Entscheidungsbefugnisse des Bundesamtes werden somit nicht eingeschränkt.

Zu Nummer 6 (§ 31 a)

Mit der vorgeschlagenen Bestimmung soll dem Gericht die Möglichkeit gegeben werden, den Beteiligten für die Ergänzung ihres tatsächlichen Vorbringens, die Bezeichnung von Beweismitteln sowie für die Vorlage von Urkunden und anderen Unterlagen Fristen zu setzen und verspätetes Vorbringen gegebenenfalls zurückzuweisen, wenn der betroffene Beteiligte gezielten Auflagen des Gerichts in dieser Richtung nicht rechtzeitig nachkommt. Eine ähnliche Bestimmung sah bereits das — durch das Asylverfahrensgesetz aufgehobene — Zweite Gesetz zur Beschleunigung des Asylverfahrens vom 16. August 1980 (BGBl. I S. 1487) vor, und zwar nicht nur für das gerichtliche, sondern auch für das behördliche Verfahren (vgl. §§ 3 und 7 Abs. 4 dieses Gesetzes). Die vorgeschlagene Regelung beschränkt sich auf das gerichtliche Verfahren. Einen entsprechenden Vorschlag hat der Bundesrat auch in seiner Stellungnahme zu dem von der Bundesregierung vorgelegten Entwurf eines Gesetzes zur Änderung asylverfahrensrechtlicher und ausländerrechtlicher Vorschriften (BR-Drucksache 113/88) gemacht [BR-Drucksache 113/88 (Beschluß)], dem die Bundesregierung allerdings nicht zugestimmt hat (BT-Drucksache 11/2302, S. 8). Unbeschadet der von ihr bezweifelten Wirkung von Präklusionsvorschriften empfiehlt sich die Regelung gleichwohl, weil auf die „erzieherische" Wirkung von Präklusionsvorschriften nicht verzichtet werden sollte. Auch die Bund-Länder-Arbeitsgruppe Verwaltungsgerichtsbarkeit hat sich für die Aufnahme einer Präklusionsvorschrift in die Verwaltungsgerichtsordnung als allgemeine verwaltungsprozessuale Regelung ausgesprochen (vgl. Bericht S. 23 f.).

Zu Artikel 2

Die Bestimmung enthält die erforderliche Übergangsvorschrift für die Zulässigkeit der Beschwerde (Folgeänderung zu § 10 Abs. 3 Satz 8 — siehe oben zu Nummer 4 Buchstabe b).

Zu Artikel 3

Die Vorschrift enthält die übliche Berlin-Klausel.

Zu Artikel 4

Die Vorschrift regelt das Inkrafttreten des Gesetzes.

Anlage 2

Stellungnahme der Bundesregierung

I. Allgemeines

Die Bundesregierung ist mit dem Bundesrat der Auffassung, daß es notwendig ist, die Asylverfahren zügig durchzuführen und abzuschließen, um diejenigen Asylbewerber zur alsbaldigen Ausreise veranlassen zu können, die ihren Asylantrag aus asylfremden Gründen stellen. Dies gilt insbesondere für Personen aus Hauptherkunftsländern mit äußerst geringer Anerkennungsquote.

Die Bundesregierung sieht in dem Beschluß der Konferenz der Innenminister des Bundes und der Länder vom 3. Juni 1989, durch Einrichtung zentraler Ausländerbehörden der Länder, die in enger räumlicher und organisatorischer Verbindung mit Außenstellen des Bundesamtes für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge stehen und mit diesen ohne zeitlichen Verzug zusammenarbeiten können, wodurch schnelle Anhörungen und Entscheidungen zu erreichen sind, eine wesentliche Beschleunigungsmöglichkeit im Rahmen des geltenden Rechts.

Die Bundesregierung geht davon aus, daß der Deutsche Bundestag im Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens auch die in der Beratung verbliebenen Artikel 1 Nr. 1 und Artikel 3 des Entwurfs eines Gesetzes zur Änderung asylverfahrensrechtlicher und ausländerrechtlicher Vorschriften (BT-Drucksache 11/2302) behandeln wird (vgl. BT-Drucksache 11/3189).

Die Bundesregierung behält sich im übrigen vor, im weiteren Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens zusätzliche Vorschläge zu machen. So erscheint es insbesondere auch im Hinblick auf die künftige enge Zusammenarbeit zwischen zentralen Ausländerbehörden der Länder und Außenstellen des Bundesamtes angezeigt, die Vorschriften über die Anhörung zu überprüfen. Klärungsbedürftig erscheint vor allem, bis zu welchem Zeitraum der in § 12 Abs. 3 des Asylverfahrensgesetzes geforderte „unmittelbare zeitliche Zusammenhang" zwischen der Asylantragstellung bei der Ausländerbehörde und der Anhörung beim Bundesamt gewahrt ist.

II. Zu den einzelnen Vorschriften

1. **Zu Artikel 1 Nr. 1** (§ 7 Abs. 2)

Die Bundesregierung ist mit dem Bundesrat der Ansicht, daß es dem Wesen des Asylrechts ebenso wie der psychischen Situation des echten Flüchtlings entspricht, daß sich ein Ausländer, der Schutz vor politischer Verfolgung sucht, möglichst frühzeitig den Behörden als Schutzsuchender zu erkennen gibt und daß auch ein berechtigtes Interesse des Staates besteht, möglichst frühzeitig Kenntnis von Personen zu haben, die hier Schutz vor politischer Verfolgung suchen.

Nach Auffassung der Bundesregierung stellt sich aber aus folgenden Gründen die Frage nach Nutzen und Auswirkungen einer solchen Ausschlußfrist:

Der Grundsatz der Nichtabschiebung politisch Verfolgter in einen Verfolgerstaat (§ 14 AuslG, Artikel 33 der Genfer Flüchtlingskonvention) muß auch dann Anwendung finden, wenn ein Asylantrag wegen Fristversäumnis unbeachtlich ist und damit nicht näher geprüft wird. Die Prüfung der behaupteten Verfolgungsgründe würde deshalb lediglich in das Abschiebungsverfahren und damit auf die weniger sachkundigen Ausländerbehörden verlagert.

Im übrigen muß bei Ausschlußfristen die Möglichkeit einer Wiedereinsetzung in besonderen Fällen gegeben sein. Durch Rechtsstreitigkeiten über das Vorliegen bzw. Nichtvorliegen der Wiedereinsetzungsvoraussetzungen können nicht unbeträchtliche Verzögerungen entstehen.

Schließlich muß auch das Risiko gesehen werden, daß die Antragsfrist bewußt versäumt wird, um mit dem Asylverfahren verbundene Beschränkungen und Verkürzungen des Rechtsweges zu umgehen. Dem könnte möglicherweise nur dadurch begegnet werden, daß derartige Beschränkungen auch auf diese Fallgruppen Anwendung finden.

2. **Zu Artikel 1 Nr. 3** (§ 9 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2)

In der bisherigen Praxis sind kaum Asylbegehrende in Erscheinung getreten, die sich zuvor länger als drei Monate in Finnland, den Vereinigten Staaten von Amerika, Kanada, Japan, Israel, Australien oder Neuseeland aufgehalten haben. Schon aus diesem Grunde stellt sich die Frage nach dem Nutzen einer solchen Regelung.

3. **Zu Artikel 1 Nr. 4 Buchstabe a** (§ 10 Abs. 3 Satz 7)

Inwieweit bei unbeachtlichen Asylfolgeanträgen (§ 14 Abs. 1) eine Abschiebung auch vor Ergehen einer Entscheidung im Rahmen des vorläufigen Rechtsschutzes (§ 80 Abs. 5 VwGO) zulässig ist, bedarf einer vertieften verfassungsrechtlichen Prüfung (Artikel 16 Abs. 2 Satz 2 GG, Artikel 19 Abs. 4 GG).

Die Bundesregierung wird hierauf im Laufe des Gesetzgebungsverfahrens zurückkommen.

Im übrigen geht die Bundesregierung davon aus, daß der vorgeschlagene Ausschluß des Bleiberechts in den Fällen des § 11 (offensichtlich unbegründete Asylanträge), der auf § 10 Abs. 3 Bezug nimmt, nicht zur Anwendung kommen soll.

4. **Zu Artikel 1 Nr. 4 Buchstabe b** (§ 10 Abs. 3 Satz 8)

Die Dauer der Beschwerdeverfahren im Rahmen des vorläufigen Rechtsschutzes betrug 1987 zwischen 0,5 Monaten (Bremen) und 2,3 Monaten (Rheinland-Pfalz); sie lag im Bundesdurchschnitt bei 1,2 Monaten. Der Vorschlag des Bundesrates beruht auf der Annahme, daß — unter Einbeziehung der Rechtsmittelfristen — bei unbeachtlichen und offensichtlich unbegründeten Asylanträgen sich die Gesamtverfahrensdauer um bis zu 2,5 Monaten verringern würde. Dies wäre gerade im Hinblick auf die angestrebte Beschleunigung der Verwaltungsverfahren durch enge Zusammenarbeit von zentralen Ausländerbehörden und Außenstellen des Bundesamtes zu begrüßen.

Hinzu kommt, daß nach den bisherigen Erfahrungen Entscheidungen der Verwaltungsgerichte nach §§ 11, 10 AsylVfG in der 2. Instanz nur selten aufgehoben werden. Dies läßt, was die Erfahrungen mit der derzeitigen Regelung bestätigen, Fehlentscheidungen zu Lasten des Asylbewerbers als nahezu ausgeschlossen und eine Korrekturmöglichkeit im Beschwerdeverfahren als entbehrlich erscheinen. Außerdem würde das Oberverwaltungsgericht entlastet und erhielte zusätzliche Kapazitäten für die Erledigung anderer Asylsachen.

Andererseits darf aber nicht außer Betracht gelassen werden, daß sich in der Anhörung vor dem Innenausschuß des Deutschen Bundestages am 20. Februar 1989 (Protokoll-Nr. 44) wichtige praktische Argumente — gerade aus der Richterschaft — gegen einen Ausschluß der Beschwerde im Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes ergeben haben.

So könnte ein Wegfallen der Beschwerdemöglichkeit zu einer gehäuften Inanspruchnahme des Bundesverfassungsgerichts führen. Gerade in Fällen, in denen es um die Frage eines weiteren Verbleibes in der Bundesrepublik Deutschland geht, weil der von Abschiebung Bedrohte eine politische Verfolgung behauptet, dürften die Ausländerbehörden aus Gründen der Effektivität des verfassungsgerichtlichen Rechtsschutzes und aus praktischen Erwägungen (Risiko von Folgenbeseitigungsansprüchen) die Entscheidung über eine Verfassungsbeschwerde in der Regel abwarten.

Auch ein deutliches Ansteigen der Zahl von Abänderungsverfahren nach § 80 Abs. 6 VwGO kann nicht ausgeschlossen werden.

Ein Wegfall der Beschwerdemöglichkeit kann auch zu einem Verlust an Rechtseinheit führen und eine unterschiedliche Entscheidungspraxis der Verwaltungsgerichte verstärken. Die erstrebte Verfahrensverkürzung würde vereitelt, wenn vermehrt die Einstufung des Asylantrags als unbeachtlich oder offensichtlich unbegründet nicht übernommen würde, sondern die aufschiebende Wirkung der Klage angeordnet und über die Asylentscheidung (und damit auch über die Ausreiseverpflichtung) erst im Hauptsacheverfahren entschieden würde oder die Gerichte vermehrt dazu übergingen, in geeigneten Fällen den Antrag nach § 80 Abs. 5 VwGO nicht mehr vorab zu behandeln, sondern ihn zugleich mit der Hauptsache zu verhandeln und zu entscheiden, was zu einer Verlängerung der Laufzeiten der einstweiligen Verfahren führen würde.

Derartige Erwägungen und Befürchtungen sind geeignet, die Erwartungen einzuschränken, daß durch einen Beschwerdeausschluß die Dauer der Eilverfahren insgesamt verkürzt würde.

Die Bundesregierung behält sich vor, sich zu der Frage des Ausschlusses der Beschwerdemöglichkeiten im Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes im Laufe des Gesetzgebungsverfahrens abschließend zu äußern. Dabei wird insbesondere zu berücksichtigen sein, daß die Gesamtdauer der gerichtlichen Eilverfahren in einem angemessenen Verhältnis stehen muß zu dem mit der Einführung des beschleunigten Verwaltungsverfahrens durch enge Zusammenarbeit von zentralen Ausländerbehörden und Außenstellen des Bundesamtes angestrebten Ziel, offensichtlich aussichtslose Asylverfahren zügig zu bearbeiten und abzuschließen.

5. **Zu Artikel 1 Nr. 2** (§ 8 Abs. 5 Satz 1)
   Zu Artikel 1 Nr. 5 (§ 11)

Die Bundesregierung teilt die Ansicht des Bundesrates, daß eine Kompetenzerweiterung der Ausländerbehörden aus der Sicht des Artikel 16 Abs. 2 Satz 2 GG grundsätzlich verfassungsrechtlich zulässig ist.

Bei einer jeweils allein an die Erfolgsaussichten anknüpfenden Zuständigkeitsverlagerung und einer Zuständigkeitsregelung, die nur als Soll-Vorschrift ausgestaltet ist, wäre aber eine — schon im Hinblick auf die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern — gebotene klare Abgrenzung der Zuständigkeiten von Bundesbehörden einerseits und Landesbehörden andererseits wohl nicht mehr in ausreichendem Maße gewährleistet. Insoweit bedürfte der Vorschlag einer vertieften verfassungsrechtlichen und verfassungspolitischen Prüfung.

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts setzt die Ablehnung eines Asylantrages als offensichtlich unbegründet eine umfassende Würdigung der Umstände des jeweiligen Einzelfalles voraus. Es ist fraglich, ob unter Berücksichtigung dieser verfassungsrechtlich gebotenen Anforderungen die erwogene Verlagerung von Zuständigkeiten auf die Ausländerbehörden zu einer Verfahrensbeschleunigung gegenüber dem von den Innenministern von Bund und Ländern am 3. Juni 1989 beschlossenen Verfahren der engen Zusammenarbeit zwischen zentralen Ausländerbehörden und Außenstellen des Bundesamtes führt.

6. **Zu Artikel 1 Nr. 6** (§ 31 a)

Der Bundesrat hatte einen entsprechenden Vorschlag bereits in seiner Stellungnahme zu dem von der Bundesregierung vorgelegten Entwurf eines Gesetzes zur Änderung asylverfahrensrechtlicher und ausländerrechtlicher Vorschriften (BR-Drucksache 113/88) gemacht [BR-Drucksache 113/88 (Beschluß)].

Die Bundesregierung hatte in ihrer Stellungnahme hierzu folgendes ausgeführt (BT-Drucksache 11/2302):

„Die Bundesregierung teilt die Auffassung des Bundesrates, daß im Interesse einer wirksamen Beschleunigung des Asylverfahrens alle hierzu erforderlichen Regelungen getroffen werden müssen. Sie hat aber — ebenso wie die Mehrheit einer von ihr eingesetzten Bund-Länder-Arbeitsgruppe für gesetzgeberische Maßnahmen zum Asylverfahrens- und Ausländerrecht — Zweifel, ob durch die Aufnahme einer Vorschrift, die die Zurückweisung verspäteten Vorbringens im gerichtlichen Asylverfahren ermöglicht, die beabsichtigte Verfahrensbeschleunigung erreicht werden kann.

Gegen die angestrebte Beschleunigung spricht, daß die Wirksamkeit von Präklusionsvorschriften gerade im Asylstreitverfahren wegen der dort geltenden Besonderheiten — Verständigungsschwierigkeiten, erschwerte Beibringung von Beweismitteln — eher gering ist.

Einschlägige Erfahrungen mit § 3 des Zweiten Gesetzes zur Beschleunigung des Asylverfahrens vom 16. August 1980 (BGBl. I S. 1437), das eine ähnliche Präklusionsregelung enthielt, haben die Bundesregierung daher bewogen, eine derartige Regelung nicht in das Asylverfahrensgesetz zu übernehmen.

Im übrigen würde die Prüfung behaupteter, wegen verspäteten Vorbringens nicht weiter geprüfter Verfolgungsgründe lediglich in das Abschiebungsverfahren verlagert. Der Grundsatz der Nichtabschiebung in einen Verfolgerstaat muß aber auch dann Anwendung finden, wenn Vorbringen vor Gericht wegen Fristversäumnis nicht mehr berücksichtigt worden ist. Schon aus diesem Grunde stellt sich die Frage nach dem Nutzen einer solchen Ausschlußregelung."

Die Bundesregierung nimmt hierauf Bezug.



Druck: Bonner Universitäts-Buchdruckerei, 5300 Bonn
Alleinvertrieb: Verlag Dr. Hans Heger, Postfach 20 13 63, Herderstraße 56, 5300 Bonn 2, Telefon (02 28) 36 35 51
ISSN 0722-8333